Verslag marktconsultatie 2025: vernieuwing applicatielandschap RCN-unit SZW

Samenvatting

Vijf marktpartijen hebben in 2025 gereageerd op de marktconsultatie voor de vernieuwing van het applicatielandschap van de RCN-unit SZW. Alle vijf achten de opdracht uitvoerbaar en hebben interesse. Zij noemen de planning ambitieus: vier partijen achten oplevering per 1 januari 2028 of medio 2028 haalbaar onder voorwaarden, één partij acht 2029 realistischer.

De partijen zijn het eens over een iteratieve aanpak in plateaus, een samenwerking als partners en een stevige rol voor de RCN-unit SZW zelf. Zij verschillen over de technische oplossing, over de regeling waarmee gestart moet worden en over de vraag of een vaste prijs voor een eerste werkende versie verstandig is. De indicaties voor de investering liggen tussen 3 en 6 miljoen euro; twee partijen gaven geen bedrag.

Dit verslag is geanonimiseerd. Namen van marktpartijen, onderaannemers, personen, producten, referentieklanten en eigen methodieken zijn weggelaten. De bevindingen geven de mening van de markt weer en zijn geen standpunt van de aanbestedende dienst.

Opzet van de marktconsultatie

De marktconsultatie is op 9 mei 2025 via CTM verzonden aan de leveranciers van de RVICTO-mantelovereenkomst. Het Ministerie van SZW was opdrachtgever; de Rijksinkoopsamenwerking begeleidde de consultatie.

De consultatie had acht doelen. De belangrijkste waren: toetsen of het voorkeursscenario uit de Domeinarchitectuur en de Project Start Architectuur (PSA) haalbaar is, inzicht krijgen in oplossingen, doorlooptijd en kosten, en bepalen of de beoogde aanbestedingsstrategie past.

Stap	Datum	Resultaat
Publicatie marktconsultatiedocument	9 mei 2025	21 vragen in tien thema's, met bijlagen over architectuur, processen en RCN-voorzieningen
Vragen van marktpartijen	tot 23 mei 2025	16 vragen, beantwoord in twee Nota's van Inlichtingen (6 juni 2025)
Schriftelijke reacties	13 juni 2025	5 reacties
Individuele gesprekken	1, 3, 8 en 15 juli 2025	5 gesprekken van twee uur, met alle partijen die reageerden

De gesprekken volgden dezelfde agenda: de tien thema's uit de vragenlijst, in vier blokken. De uitgangssituatie in 2025 was: vervanging van de applicaties voor Kinderbijslag, Onderstand en Pensioenen en Loonderving, hosting bij SSO-ICT op Bonaire, en alle regelingen in productie per 1 januari 2028.

In de Nota's van Inlichtingen gaf de aanbestedende dienst onder meer aan dat de PSA inhoudelijk gereed was maar nog niet bestuurlijk vastgesteld, dat er een voorkeur bestaat voor hosting buiten Amerikaanse clouddiensten, en dat herbruikbaarheid voor andere RCN-diensten een doel is.

Bevindingen per thema

I. Ontwerp, realiseerbaarheid en haalbaarheid

Alle vijf partijen kunnen de processen van de RCN-unit SZW ondersteunen binnen de architectuur uit de PSA. Zij kiezen daarvoor wel vier verschillende soorten oplossingen.

Soort oplossing	Aantal partijen
Commercieel low-code platform voor zaakafhandeling, aangevuld met open source componenten	2
Open source componenten volgens de Common Ground-visie	1
Eigen casemanagementplatform van de leverancier, op gangbare technologie	1
Maatwerk op open source bouwstenen, met enkele commerciële clouddiensten	1

- **Standaardapplicaties.** Geen partij ziet een kant-en-klare standaardapplicatie voor de uitkeringsprocessen. Wel willen alle partijen standaardcomponenten hergebruiken, bijvoorbeeld voor portaal, documentbeheer en rapportage. Eén partij raadt standaardapplicaties uitdrukkelijk af omdat uitvoeringsprocessen van de overheid te specifiek zijn.
- **Aansluiting op overheidsvoorzieningen.** Drie partijen hebben ruime ervaring met DigiD, eHerkenning en basisregistraties. Twee partijen hebben daarvoor nog geen kant-en-klare bouwstenen of beperkte ervaring.
- **Documentbeheer en vernietiging.** Alle partijen kunnen documenten opslaan in het externe documentmanagementsysteem van RCN. Eén partij meldt dat de standaardkoppeling in de praktijk traag is. Voor het vernietigen van zaakgegevens adviseren drie partijen een koppeling op basis van gebeurtenissen: het documentmanagementsysteem bepaalt wanneer iets vernietigd mag worden, de zaakapplicatie volgt. Eén partij adviseert een goedkeuringsstap door de organisatie.
- **Leveranciersonafhankelijkheid.** Alle partijen noemen hun oplossing los gekoppeld en gebaseerd op open standaarden. De partijen met een commercieel platform wijzen erop dat meerdere dienstverleners dat platform kunnen implementeren. Eén partij biedt de mogelijkheid om de broncode over te nemen.
- **Open source en digitale soevereiniteit.** De meningen lopen uiteen. Eén partij werkt volledig met open source. Eén partij vindt dat er nu geen volwaardig open source alternatief is voor zaakafhandeling en ziet open source niet als doel op zich. In een gesprek is gemeld dat een veelgebruikte open source procesmotor overgaat naar een gesloten licentie en dat daarvoor een afsplitsing bestaat.
- **Hergebruik door andere RCN-diensten.** Alle partijen achten hun oplossing bruikbaar voor andere diensten, zoals belastingen en immigratie.
- **Omvang van de architectuur.** Twee partijen waarschuwen voor te veel componenten. Volgens één partij is de technische oplossing in de PSA groter dan de functionele vraag. Die partij adviseert te bepalen wat voor een eerste versie strikt nodig is.
- **Ontbrekende keuzes.** Partijen vragen om duidelijkheid over het integratieplatform, het portaal en het dataplatform, en over wie daarvoor verantwoordelijk is.

II. Projectverantwoordelijkheid

Alle partijen verwachten een actieve rol van de RCN-unit SZW. Zij noemen vrijwel dezelfde rollen: een product owner met mandaat, proces- en domeinexperts, key-users en functioneel beheer. Daarnaast worden genoemd: een jurist of regelspecialist, een security officer, een data-expert voor de migratie, een verandermanager en een vast aanspreekpunt bij SSO-ICT.

- **Eén product owner.** Eén partij adviseert één product owner voor het hele systeem, met experts per regeling. Een product owner per regeling leidt volgens deze partij tot losse projecten en verschillen voor de inwoner.

- **Werkwijze.** Alle partijen werken iteratief in korte sprints en betrekken gebruikers vanaf het begin. Twee partijen combineren dit met een vast beheerskader voor planning, kwaliteit en besluitvorming.
- **Mate van detail vooraf.** Hierover verschillen de partijen. Twee partijen raden af om vooraf uitgebreide eisen en procesmodellen vast te leggen: dat beperkt verbetering en vergroot de kans dat de unit terugkrijgt wat zij al heeft. Andere partijen vragen juist om procesbeschrijvingen en functionele specificaties per regeling, of willen deze in een voorbereidende fase samen opstellen.
- **Prestatiecontract.** Drie partijen onderschrijven een partnerschap met een prestatiecontract. Twee partijen plaatsen kanttekeningen: één wil de prestatiecomponent in overleg bepalen, één wil eerst een proef uitvoeren en geeft de voorkeur aan een andere contractvorm.
- **Onderaannemers.** Eén partij levert alles zelf. De andere vier werken samen met partners, onder meer voor de koppeling met documentbeheer, voor lokale training en aanwezigheid, of voor de levering van platformcomponenten. In één geval ligt de inhoudelijke uitvoering vooral bij de partner. De aanbestedende dienst heeft daarbij benadrukt één aanspreekpunt te willen.
- **Inzet van AI.** Alle partijen gebruiken AI bij de ontwikkeling, bijvoorbeeld voor code, testen, documentatie en procesontwerp. Enkele partijen zien ook toepassingen in de uitvoering, zoals het herkennen van documenten. Zij wijzen op de noodzaak van uitlegbaarheid en menselijke beoordeling.
- **Afstand en tijdsverschil.** Alle partijen kiezen voor een mengvorm: op afstand waar het kan, op locatie bij de start en bij mijlpalen. Overleg vindt plaats in de ochtend van Caribisch Nederland. Enkele partijen bieden roulerende aanwezigheid of een vast teamlid op Bonaire en noemen aandacht voor cultuur en taal.

De meest genoemde risico’s zijn: te weinig capaciteit en mandaat bij de RCN-unit SZW, te veel willen in te weinig tijd, afstand en tijdsverschil, afhankelijkheid van externe voorzieningen en weerstand bij gebruikers.

III. Plateauplanning

Alle partijen steunen een opbouw in plateaus. Over de startregeling verschillen zij.

Advies over de start	Aantal partijen
Start met de eenvoudigste regeling (Kinderbijslag)	3
Start met een regeling van gemiddelde complexiteit (Onderstand)	1
Start met een complexere regeling, als capaciteit en betrokkenheid voldoende zijn	1

Partijen die eenvoudig willen starten, adviseren wel om de meest complexe regeling vroeg te analyseren. Zo komen risico’s voor de architectuur op tijd in beeld. In een gesprek is geadviseerd de volgorde te baseren op een analyse van het verwachte hergebruik.

Parallel ontwikkelen is volgens alle partijen mogelijk en verkort de doorlooptijd. Het vraagt meer capaciteit van de RCN-unit SZW en centrale regie op planning, prioriteiten en samenhang.

IV. Vrijheidsgraden

Alle partijen vinden dat de RCN-unit SZW kleine aanpassingen zelf moet kunnen doen. Het gaat om parameters zoals normbedragen, teksten in portalen, formulieren en brieven in meerdere talen, en eenvoudige beslisregels. Grotere wijzigingen, zoals nieuwe zaaktypen en processen, blijven bij de leverancier.

Als ook kleine aanpassingen via de leverancier lopen, stellen partijen een versnelde route voor: een aparte snelle procedure, een catalogus van kleine wijzigingen met vaste

doorlooptijd en prijs, en afspraken in de SLA. Eén partij wijst erop dat de mogelijkheid voor key-users om regels aan te passen afhangt van de kennis in de organisatie.

V. Hosting

Alle partijen kunnen hun oplossing laten draaien op de infrastructuur van SSO-ICT. Alle oplossingen zijn gebaseerd op containers en geschikt voor een Kubernetes-platform volgens de Haven-standaard.

- **Installaties.** Partijen adviseren een geautomatiseerd proces voor bouwen, testen en uitrollen, met vaste afspraken over releases, een gezamenlijke proefinstallatie vooraf en een terugvalprocedure.
- **Wat dit vraagt van SSO-ICT.** SSO-ICT moet een stabiel containerplatform bieden, capaciteit vrijmaken voor installatie, monitoring en beheer, en kennis opbouwen van de nieuwe techniek. Partijen bieden daarvoor training, documentatie en begeleiding bij de eerste installaties. Eén partij stelt een gezamenlijk team met SSO-ICT voor om de infrastructuur op te zetten.
- **Twijfel over eigen hosting.** Eén partij betwijfelt of hosting bij SSO-ICT de inspanning waard is en wijst op een bestaand platform binnen de Rijksoverheid als alternatief. De aanbestedende dienst heeft toegelicht dat de voorkeur voor hosting op Bonaire voortkomt uit de kwaliteit van de verbindingen.
- **Latere overgang naar de cloud.** Door het gebruik van containers en open standaarden is een verhuizing volgens de partijen vooral een wijziging van hosting en geen herbouw. Aandachtspunten zijn de locatie van de data, de vertraging in de verbinding met de eilanden en de migratie van gegevens. Drie partijen adviseren de overgang naar de cloud nu al mee te nemen, als onderdeel van de exitstrategie en om latere kosten te beheersen.

VI. Transitie en migratie

Alle partijen vinden de migratieaanpak uit de PSA werkbaar: migreren per plateau, afgesloten zaken als document bewaren in het documentmanagementsysteem en alleen lopende zaken overzetten. Zij geven de volgende verbeteringen mee.

- Begin op de eerste dag met de migratie en bepaal eerst welke gegevens echt mee moeten.
- Schoon gegevens vooraf op en los dubbele registraties op.
- Voer per regeling een proefmigratie uit met echte, geanonimiseerde gegevens.
- Laat oud en nieuw een periode naast elkaar draaien en vergelijk de uitkomsten.
- Controleer volledigheid en juistheid met vaste controles en een overzicht van afwijkingen.
- Zorg dat oude zaak- en beschikkingsnummers vindbaar blijven.
- Leg vast welk systeem leidend is in de periode dat gebruikers met twee systemen werken.
- Plan nazorg in: de migratie eindigt niet bij de ingebruikname.

Eén partij mist een transitieplan voor gebruikers: de PSA beschrijft wat er wordt gemigreerd, niet hoe gebruikers worden meegenomen. Eén partij adviseert een flexibeler uitwisselformaat dan in de PSA is voorzien. Eén partij noemt als alternatief om lopende zaken in het oude systeem af te handelen en alleen nieuwe zaken in het nieuwe systeem te starten.

VII. Doorlooptijd

Vier van de vijf partijen achten ingebruikname van alle regelingen per 1 januari 2028 of medio 2028 haalbaar, steeds onder voorwaarden. Eén partij acht dit niet realistisch.

Oordeel over 1 januari 2028	Aantal partijen	Toelichting

Oordeel over 1 januari 2028	Aantal partijen	Toelichting
Haalbaar onder voorwaarden	3	Eén van deze partijen acht realisatie in twaalf maanden mogelijk
Ambitieus maar haalbaar	1	Bij tegenvallers verschuift de oplevering naar medio 2028
Niet realistisch	1	2029 is realistischer; onder optimale omstandigheden is begin tot medio 2028 mogelijk, zonder ruimte voor tegenvallers

De genoemde voorwaarden zijn: een besluitvaardige product owner, structurele beschikbaarheid van experts en gebruikers, een stabiele prioritering, voldoende capaciteit bij SSO-ICT, een tijdige gunning en goede kwaliteit van de te migreren gegevens.

Drie partijen vinden de geschatte omvang van ongeveer 7.000 functiepunten groot voor de schaal van de organisatie. Zij vragen om de functiepuntenanalyse opnieuw te bekijken en de onderliggende functielijst te delen. De aanbestedende dienst heeft toegelicht dat het huidige landschap per regeling is opgebouwd, vrijwel zonder hergebruik, en verwacht dat een nieuw ontwerp 30 tot 40 procent minder functiepunten oplevert.

Voor een snelle start vragen partijen om: de volledige PSA, procesbeschrijvingen per regeling, inzicht in de huidige systemen en datamodellen, de relevante wet- en regelgeving, acceptatiecriteria en duidelijkheid over wie besluit, beoordeelt en test.

VIII. Samenwerking

Alle partijen willen samenwerken als partner en niet als klassieke opdrachtnemer: meedenken, vroeg signaleren en samen sturen op resultaat. Zij stellen een vast kernteam voor met vaste aanspreekpunten.

- **Verwachtingen van de opdrachtgever.** Partijen vragen prioriteit en mandaat van het management, een besluitvaardige stuurgroep, beschikbare experts en gebruikers, en tijdige toegang tot systemen, gegevens en documentatie. Van SSO-ICT verwachten zij dezelfde houding als van een partner. Eén partij verwacht dat de RCN-unit SZW de regie voert over alle betrokken organisaties, ook de huidige leverancier.
- **Volwassenheid van de organisatie.** In de gesprekken is besproken dat de RCN-unit SZW nog beperkte ervaring heeft met deze manier van werken. Partijen bieden begeleiding aan volgens het patroon voordoen, samen doen, zelf doen. Zij adviseren gebruikers vroeg te laten zien wat mogelijk is, met werkende voorbeelden en een oefenomgeving. Dat helpt om los te komen van de huidige werkwijze.
- **Continuïteit van het team.** Geen partij geeft garanties over personele wisselingen. Wel zijn afspraken mogelijk over sleutelrollen in het contract, overleg vooraf bij vervanging, een overdrachtsperiode van twee tot vier weken, een minimale ervaring voor kernrollen, een mix van senior en junior medewerkers en actuele documentatie.
- **Kennisopbouw.** Meerdere partijen willen kennis opbouwen bij de RCN-unit SZW en SSO-ICT, zodat de afhankelijkheid van de leverancier afneemt. Eén partij stelt een centraal kenniscentrum voor dat kwaliteit en samenhang bewaakt, mogelijk voor heel RCN.

IX. Aanbesteding en strategie

Alle vijf partijen hebben interesse in de opdracht. Vier partijen steunen een procedure met dialoogsessies en een proef (Proof of Concept). Eén partij ziet liever geen langdurige aanbesteding en geen prestatieopdracht.

- **Voorselectie.** Twee partijen adviseren een voorselectie om de werkdruk van dialoog en proef voor beide kanten te beperken.

- **Proef met meerdere partijen.** Eén partij adviseert de proef te laten uitvoeren door de twee of drie hoogst geëindigde partijen en de uitkomst mee te wegen in de eindscore, met de dialoog vóór de proef.
- **Duur van de proef.** Twee maanden is voor de meeste partijen haalbaar. Eén partij houdt liever drie maanden aan. Eén partij stelt een veel kortere vorm voor: een week op locatie, gevolgd door een periode waarin de unit zelf met de oplossing werkt.
- **Voorwaarden voor de proef.** Een heldere en toetsbare omschrijving van scope en beoordelingscriteria in de aanbestedingsstukken, beschikbare testgegevens, een inhoudelijk aanspreekpunt en betrokkenheid van eindgebruikers. Partijen stellen voor de proef te beperken tot één of twee kernprocessen en één koppeling.
- **Locatie van de proef.** Uitvoering op de infrastructuur van SSO-ICT is mogelijk, maar drie partijen raden dit af. Het kost extra voorbereiding en kan vertragen. Zij voeren de proef liever uit in een eigen omgeving.
- **Alternatieve routes.** Eén partij wijst erop dat bij gebruik van een bestaand platform binnen de Rijksoverheid geen aanbesteding van software nodig is en alleen een implementatiepartner hoeft te worden geselecteerd. Eén partij noemt de mogelijkheid om open source software direct af te nemen en specialisten in te huren.

Partijen vragen voor een goede aanbieding om meer informatie over: de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de RCN-unit SZW en SSO-ICT, uitzonderingen per regeling, volumes en omvang van historische gegevens, technische specificaties van de koppelingen, de gewenste serviceniveaus en de periode waarin de oude systemen nog worden onderhouden.

X. Financieel

Over een vaste prijs voor een eerste werkende versie zijn de partijen verdeeld.

Standpunt over een vaste prijs	Aantal partijen
Raadt een vaste prijs met vaste functionaliteit af	2
Mogelijk, maar alleen met gedetailleerde specificaties en een risicobuffer	1
Stelt een prijs per functiepunt voor, met afspraken over tempo en kwaliteit	1
Geen uitgesproken standpunt; begint met een verkennend team dat de omvang bepaalt	1

De bezwaren tegen een vaste prijs zijn: de opdrachtgever moet vooraf precies weten wat hij wil, verbeteringen die tijdens het werk blijken worden uitgesloten, en het leidt tot discussie over meerwerk. Genoemde alternatieven zijn een teamprijs per sprint, bandbreedtes, nacalculatie en een prijsafspraak ná een verkenning of proef.

Drie partijen gaven een indicatie van de kosten. Alle drie benadrukken dat het om een grove schatting gaat.

Kostensoort	Indicatie	Aantal partijen
Investering: bouw, koppelingen, migratie en implementatie	€ 3 tot 6 miljoen (per partij: 3–4, 3–6 en 4–6 miljoen)	3
Exploitatie per jaar, zonder licenties	€ 0,3 tot 0,6 miljoen	1
Exploitatie per jaar, met licenties en hosting	€ 1 tot 2 miljoen	1
Eenmalige overgang naar de cloud	€ 150.000 tot 300.000	1

De kosten worden volgens de partijen vooral bepaald door: scope en complexiteit, de gewenste doorlooptijd, het aantal gebruikers en zaken, eisen aan beschikbaarheid en beveiliging, de kwaliteit van de bestaande gegevens, de eigen inzet van de RCN-unit SZW, de samenwerking met SSO-ICT en de keuze tussen commerciële en open source software.

Reacties op de marktconsultatie zelf

Partijen vonden de consultatie zorgvuldig en compleet. Drie partijen merkten op dat het aantal vragen groot was. Eén partij adviseert zich een volgende keer te richten op enkele kernvragen. Verder is gevraagd om een duidelijkere afbakening van de scope bij ondersteunende componenten en registers, en om meer aandacht voor migratie en de transitie van gebruikers.

Belangrijkste aanbevelingen uit de markt

De elf aanbevelingen hieronder komen uit de reacties en gesprekken. Het zijn adviezen van marktpartijen, gebundeld waar meerdere partijen hetzelfde zeiden.

1. **Beschrijf het doel en de ambitie, niet de oplossing.** Leg in de uitvraag vast wat de RCN-unit SZW wil bereiken en naar welk niveau de organisatie wil groeien. Laat de uitwerking van processen zoveel mogelijk over aan de samenwerking met de leverancier. Te veel detail vooraf vergroot de kans dat de unit terugkrijgt wat zij al heeft.
2. **Heroverweeg de vaste prijs voor de eerste versie.** Een vaste prijs vraagt gedetailleerde specificaties en beperkt verbetering onderweg. Overweeg een prijs per functiepunt, een teamprijs per sprint of bandbreedtes, of spreek de prijs af na een verkenning of proef.
3. **Herijk de omvang.** Bekijk de functiepuntenanalyse opnieuw, houd rekening met hergebruik in het nieuwe ontwerp en deel de onderliggende functielijst. Gebruik de omvang om scope, tijd en kosten te bewaken.
4. **Beperk de eerste versie.** Bepaal welke onderdelen van de architectuur strikt nodig zijn voor de eerste ingebruikname en verplaats de rest naar latere plateaus. Dat verkleint het risico op de planning.
5. **Investeer in de eigen organisatie.** Zorg voor één product owner met mandaat, maak experts en key-users structureel vrij, richt functioneel beheer in en zorg voor snelle besluitvorming. Partijen noemen dit de belangrijkste voorwaarde voor de planning.
6. **Bepaal de volgorde van de regelingen op basis van hergebruik en risico.** Begin beheersbaar, maar analyseer de meest complexe regeling vroeg. Ontwikkel parallel waar de capaciteit van de unit dat toelaat.
7. **Betrek SSO-ICT vanaf de start.** Zorg dat een containerplatform, capaciteit en kennis op tijd beschikbaar zijn. Neem een latere overgang naar de cloud nu al mee, als onderdeel van de exitstrategie.
8. **Begin op de eerste dag met migratie en transitie.** Stel naast het migratieplan een transitieplan voor gebruikers op. Schoon gegevens op, voer proefmigraties uit en laat oud en nieuw een periode naast elkaar draaien.
9. **Maak de proef klein en toetsbaar.** Beschrijf scope en beoordelingscriteria vooraf, beperk de proef tot één of twee kernprocessen en laat de leverancier de proef in een eigen omgeving uitvoeren. Overweeg een voorselectie en een proef met meer dan één partij.
10. **Leg continuïteit en kennisoverdracht vast.** Neem eisen op over sleutelrollen, overdracht bij wisselingen, senioriteit, documentatie en opleiding van beheerders. Vraag aandacht voor lokale aanwezigheid, cultuur en taal.
11. **Geef gemaakte keuzes mee in de uitvraag.** Maak duidelijk welk integratieplatform en portaal worden gebruikt, welke criteria gelden voor de keuze van het platform, hoe de verantwoordelijkheden tussen de RCN-unit SZW en SSO-ICT zijn verdeeld en welke serviceniveaus gelden.